

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

1. Pengertian Pengadaan Barang/jasa Pemerintah

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah mengalami perubahan pertama menjadi Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2011 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan diubah kembali menjadi perubahan kedua menjadi Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (selanjutnya disebut sebagai Perpres Nomor 54 Tahun 2010).

Pengertian-pengertian didalam Peraturan Presiden, pengadaan barang/jasa pemerintah terdapat pada pasal 1 (satu) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.¹ Pengadaan barang/jasa pemerintah yang selanjutnya disebut dengan pengadaan barang/jasa adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh Kementrian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa.

¹ Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Pasal 1.

Sedangkan menurut Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa mempunyai arti bahwa pengadaan barang dan jasa adalah kegiatan pengadaan barang/jasa oleh kementerian/lembaga/perangkat daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan.

Ruang lingkup Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah² meliputi:

- a. Pengadaan barang/jasa di lingkungan K/L/D/I yang pembiayaannya baik sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD.
 - b. Pengadaan barang/jasa untuk investasi di lingkungan Bank Indonesia, Badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah yang pembiayaannya sebagian atau seluruhnya di bebankan pada APBN/APBD. Pengadaan barang/jasa untuk investasi adalah pengadaan untuk belanja modal dalam rangka penambahan asset dan/atau penambahan kapasitas.
2. Kebijakan dan Ketentuan Pokok Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Adapun kebijakan dan ketentuan pengadaan barang/jasa meliputi:

- a. Kebijakan pengadaan barang/jasa.

Dengan pertimbangan besarnya belanja yang dilaksanakan melalui proses pengadaan barang dan jasa dan potensi proses

² R.I., Undang-Undang Nomor 54 Tahun 2010 tentang “Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah”, Pasal 2 Ayat (1).

pengadaan barang dan jasa yang dapat mempengaruhi perilaku birokrasi dan masyarakat, serta harapan untuk memecahkan permasalahan umum yang diberlakukan untuk pengadaan barang dan jasa sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden tentang pengadaan barang/jasa pemerintah adalah sebagai berikut:

- 1) Menyederhanakan ketentuan dan prosedur untuk mempercepat proses pengambilan keputusan dalam pengadaan barang dan jasa.
- 2) Pengguna, panitia/pejabat pengadaan, dan penyedia barang dan jasa.
- 3) Meningkatkan penerimaan Negara melalui sektor perpajakan.
- 4) Menumbuh kembangkan peran serta usaha nasional, Wilayah Negara Republik Indonesia.
- 5) Kewajiban mengumumkan secara terbuka rencana pengadaan barang dan jasa kecuali pengadaan barang dan jasa yang bersifat rahasia pada setiap awal pelaksanaan anggaran kepada masyarakat luas.

b. Ketentuan Pokok (Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010)

Secara umum pengadaan barang dan jasa berdasarkan pada prinsip, etika dan norma pengadaan barang/jasa yang sama dengan ketentuan sebelumnya. Ketentuan pokok yang saat ini digunakan adalah Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

3. Tinjauan Umum Pengadaan Barang dan Jasa

a. **Perkembangan Pengadaan Barang dan Jasa.**

Pengadaan barang dan jasa dimulai dari adanya transaksi pembelian/penjualan barang di pasar secara langsung (tunai), kemudian berkembang kearah pembelian berjangka waktu pembayaran dengan membuat dokumen pertanggung jawaban (pembeli dan penjual) dan pada akhirnya melalui pengadaan melalui proses pelelangan. Dalam prosesnya, pengadaan barang dan jasa melibatkan beberapa pihak terkait sehingga perlu ada etika, norma dan prinsip pengadaan barang dan jasa untuk dapat mengatur atau yang dijadikan dasar penetapan kebijakan pengadaan barang dan jasa.

Pengadaan barang dimulai dengan tawar menawar secara langsung antara pihak pembeli (pengguna) dengan pihak penjual (penyedia barang). Apabila dalam proses tawar-menawar telah tercapai kesepakatan harga, maka dilanjutkan dengan transaksi jual beli, yaitu pihak penyedia barang menyerahkan barang kepada pihak pengguna dan pihak pengguna membayar berdasarkan harga yang disepakati kepada pihak penyedia barang. Proses tawar menawar dan proses transaksi jual belidilakukan secara langsung tanpa didukung dengan dokumen pembelian maupun dokumen pembayaran dan penerimaan barang.

Banyaknya jumlah dan jenis barang yang akan dibeli tentunya akan membutuhkan waktu lama bila harus dilakukan tawar menawar.

Biasanya pengguna akan membuat daftar jumlah dan jenis barang yang akan dibeli secara tertulis, yang selanjutnya diserahkan kepada penyedia barang agar mengajukan penawaran secara tertulis pula. Daftar barang yang disusun secara tertulis tersebut merupakan asal usul dokumen pembelian, sedangkan penawaran harga yang dibuat secara tertulis merupakan asal usul dokumen penawaran.

Pada perkembangan selanjutnya, pihak pengguna menyampaikan daftar barang yang akan dibeli tidak hanya kepada satu penyedia tetapi kepada beberapa penyedia barang. Dengan meminta penawaran kepada beberapa penyedia barang, pengguna dapat memilih harga penawaran yang paling murah dari setiap jenis barang yang akan dibeli. Cara yang demikian merupakan cikal bakal pengadaan barang dengan metode lelang.

Namun demikian, pembelian barang tidak terbatas pada pembelian barang yang telah ada di pasar saja, tetapi juga pembelian barang yang belum tersedia di pasar. Pembelian barang yang belum ada dipasar dilakukan dengan metode pesanan. Agar barang yang dipesan dapat dibuat seperti yang diinginkan, maka pihak pemesan (pengguna) menyusun nama, jenis, jumlah barang yang dipesan beserta spesifikasinya secara tertulis dan menyerahkannya kepada pihak penyedia barang. Dokumen ini selanjutnya disebut dokumen pemesanan barang yang menjadi cikal bakal dokumen lelang.

Pengadaan barang dengan metode pemesanan ternyata tidak terbatas pada pesanan barang bergerak, tetapi juga barang tidak bergerak seperti rumah, gedung, jembatan, bendungan dan lain-lain. Untuk pemesanan barang berupa bangunan, pihak pengguna biasanya menyediakan gambar rencana atau gambar teknis dari bangunan yang dipesan. Pemesanan atau pengadaan barang berupa bangunan tersebut merupakan asal usul pengadann pekerjaan pembiringan yang kemudian disebut pengadaan jasa pemborongan.

Sekarang pengadaan barang tidak terbatas pada barang yang berwujud tetapi juga barang yang tidak terwujud. Barang tidak berwujud umumnya adalah jasa, misalnya, jasa pelayanan kesehatan, jasa pelayanan pendidikan, jasa konsultasi, jasa supervise, jasa manajemen, dan lain-lain. Pengadaan barang yang tidak berwujud yang umumnya berupa jasa tersebut merupakan asal usul pengadaan jasa konsultansi dan jasa lainnya.

Ilmu pengetahuan dan teknologi telah mendorong terjadinya perubahan dan kemajuan dalam semua bidang kegiatan, termasuk kegiatan pengadaan barang dan jasa. Apabila pada tahap awal pengaadan barang dan jasa merupakan kegiatan jual beli langsung disuatu tempat (pasar), sekarang pengadaan barang dan jasa dapat dilakukan secara tidak langsung. Sekarang ini sedang berkembang pengadaan barang dan jasa melalui media teknologi informasi (misalnya: melalui internet) yang dapat dilakukan dan berlaku dimana

saja. Pengadaan barang dan jasa yang pada awalnya merupakan kegiatan praktis, sekarang sudah menjadi pengetahuan yang dapat dipelajari dan diajarkan.

b. Hakikat Pengadaan Barang dan Jasa

Pengadaan barang dan jasa pada hakikatnya merupakan upaya pihak pengguna untuk mendapatkan atau mewujudkan barang dan jasa yang diinginkannya, dengan menggunakan metode dan proses tertentu agar dicapai kesepakatan harga, waktu, dan kesepakatan lainnya.³ Agar hakikat atau esensi pengadaan barang dan jasa tersebut dapat dilaksanakan sebaik-baiknya, maka kedua belah pihak yaitu pihak pengguna dan penyedia haruslah selalu berpatokan pada filosofi pengadaan barang dan jasa, tunduk kepada etika dan norma pengadaan barang dan jasa yang berlaku, mengikuti prinsip-prinsip, metode dan proses pengadaan barang dan jasa yang baku.

Banyaknya definisi tentang filosofi, antara lain, filosofi adalah pengetahuan dan penyelidikan dengan akal budi mengenai sebab-sebab, asas-asas, hukum dan sebagainya dari segala yang ada dalam alam semesta ataupun mengenai kebenaran dan (hakikat) arti adanya sesuatu. Sementara dalam ensiklopedi Indonesia, definisi filosofi adalah metode

³ LKPP, "Pelatihan Pengadaan Barang dan Jasa pemerintah" dalam Modul Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah" *Lembaga Kebijakan Pengadaan Brang dan Jasa Pemerintah*, (2010), hlm.8-10.

berfikir berdasarkan logika yang dilakukan dengan bebas, sedalam-dalamnya sampai ke dasar persoalan.

Berdasarkan uraian dan pengertian tersebut, dapat dinyatakan bahwa filosofi pengadaan barang dan jasa adalah upaya untuk mendapatkan barang dan jasa yang diinginkan yang dilakukan atas dasar pemikiran yang logis dan sistematis (*the system of thought*), mengikuti norma dan etika yang berlaku, berdasarkan metode dan proses pengadaan yang baku.

c. Jenis-jenis Pengadaan Barang dan Jasa

Jenis-jenis pengadaan barang dan jasa pemerintah meliputi pengadaan barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultasi, dan jasa lainnya⁴. Untuk lebih detailnya pengertian jenis-jenis pengadaan barang dan jasa yaitu :

1. Pengadaan barang

Pengadaan barang adalah pengadaan setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh pengguna barang.

2. Pengadaan pekerjaan konstruksi

Pengadaan pekerjaan konstruksi adalah seluruh pekerjaan yang berhubungan dengan pelaksanaan konstruksi bangunan atau

⁴Ahmad, Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, 24 Juli 2018, http://id.ahmad.wikia.com/wiki/Pengadaan_Barang/Jasa_Pemerintah/Metode/Cara_Pemilihan_Pengadaan,(13.20).

pembuatan wujud fisik lainnya. Adapun pengadaan jasa konstruksi adalah jasa pelayanan professional yang membutuhkan keahlian tertentu diberbagai bidang keilmuan yang mengutamakan adanya olah pikir.

3. Pengadaan jasa lainnya.

Pengadaan jasa lainnya adalah jasa yang membutuhkan kemampuan tertentu yang mengutamakan keterampilan dalam suatu sistem tata kelola yang telah dikenal luas di dunia usaha untuk menyelesaikan suatu pekerjaan atau segala pekerjaan dan/atau penyediaan jasa selain jasa konsultasi, pelaksanaan pekerjaan konstruksi dan pengadaan barang.

d. Metode Pemilihan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

Metode Pemilihan (pengadaan) adalah metode untuk melakukan pemilihan penyedia barang atau jasa yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Berdasarkan Peraturan dari Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 2 Tahun 2010, metode pemilihan dapat dilaksanakan melalui Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) Instansi terkait.⁵ Metode pemilihan barang dan jasa ini disusun dan ditetapkan oleh kelompok kerja yang berada dalam Unit Layanan Pengadaan (ULP), pada masing-masing Kementerian, Lembaga, Daerah, Instansi. Selain dari kelompok kerja di dalam ULP,

⁵ Perka LKPP Nomor 2 Tahun 2010, tentang Lembaga Pengadaan Secara Elektronik.

bisa juga penyusunan dilakukan atau ditetapkan oleh Pejabat Pengadaan.⁶ Jenis-jenis metode pemilihan yaitu:

- 1) Pelelangan umum adalah metode pemilihan penyedia barang atau pekerjaan konstruksi atau jasa lainnya yang memenuhi syarat.
- 2) Pelelangan terbatas adalah metode pemilihan penyedia barang atau pekerjaan konstruksi dengan jumlah penyedia yang mampu melaksanakan diyakini terbatas dan untuk pekerjaan yang kompleks.
- 3) Pelelangan sederhana adalah metode pemilihan penyedia barang/jasa lainnya untuk pekerjaan yang bernilai paling tinggi Rp. 5.000.000.000.00. (lima miliar rupiah).
- 4) Pemilihan langsung adalah metode pemilihan penyedia pekerjaan konstruksi untuk pekerjaan yang bernilai paling tinggi Rp. 5.000.000.000.00 (lima miliar rupiah).
- 5) Seleksi umum adalah metode pemilihan penyedia jasa konsultasi untuk pekerjaan yang dapat diikuti oleh semua penyedia jasa konsultasi yang memenuhi syarat.
- 6) Seleksi sederhana adalah metode pemilihan penyedia jasa konsultasi untuk jasa konsultasi yang bernilai paling tinggi Rp. 200.000.000.00 (dua ratus juta rupiah).

⁶ R.I., Peraturan Presiden No 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Pasal 35.

- 7) Sayembara adalah metode pemilihan penyedia jasa yang memperlombakan gagasan orisinal, kreatifitas dan inovasi tertentu yang harga/biayanya tidak dapat ditetapkan berdasarkan harga satuan.
- 8) Kontes adalah metode pemilihan penyedia barang yang memperlombakan barang/benda tertentu yang tidak mempunyai harga pasar dan yang harga/biayanya tidak dapat ditetapkan berdasarkan harga satuan.
- 9) Penunjukan langsung adalah metode pemilihan penyedia barang/jasa dengan metode menunjuk langsung 1 (satu) penyedia barang/jasa.⁷

e. Kedudukan pengadaan barang dan jasa

Kedudukan pengadaan barang dan jasa tidak selalu sama tingkatannya, tergantung dari jenis pengadaan barang dan jasa. Berikut ini disajikan beberapa posisi/kedudukan pengadaan barang dan jasa, antara lain dalam pelaksanaan pembangunan (fisik dan nonfisik), dalam kegiatan yang dibiayai dari pinjaman luar negeri, dan dalam manajemen *logistic* (persediaan). Adapun macam-macam kedudukan pengadaan barang dan jasa meliputi:

1. Kedudukan pengadaan barang dan jasa dalam pelaksanaan pembangunan meliputi:

⁷ R.I., Peraturan Presiden No 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Bab 1, Pasal 1 Ayat 23-30.

- Perencanaan (*planning*)
 - Pemograman (*programming*)
 - Penganggaran (*budgeting*)
 - Pengadaan (*procurement*)
 - Pelaksanaan kontrak dan pembayaran (*contract implementation and payment*)
 - Penyerahan pekerjaan selesai.
 - Pemanfaatan dan pemeliharaan (*Operation and Maintenance*).
2. Kedudukan pengadaan barang dan jasa dalam kegiatan/proyek yang dibiayai dari pinjaman luar negeri.
3. Kedudukan pengadaan barang dan jasa dalam manajemen logistik meliputi :
- Perencanaan
 - Penganggaran
 - Pengadaan
 - Penyimpanan/penggudangan
 - Distribusi/penyaluran
 - Evaluasi/status stock
4. Pola hubungan para pihak dalam pengadaan barang dan jasa.

Pengadaan barang dan jasa melibatkan beberapa pihak, yaitu pihak pembeli atau pengguna atau penyedia barang dan jasa. Pembeli atau pengguna barang dan jasa adalah pihak yang membutuhkan barang dan jasa. Dalam pelaksanaan pengadaan,

pihak pengguna adalah pihak yang meminta atau memberi tugas kepada pihak penyedia untuk memasok atau membuat barang atau melaksanakan pekerjaan tertentu. Pengguna barang dan jasa dapat merupakan suatu lembaga/organisasi dan dapat pula orang perseorangan. Yang tergolong lembaga antara lain: Instansi pemerintah (Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Kota), Badan Usaha (BUMN, BUMD, Swasta), dan organisasi masyarakat. Adapun yang tergolong orang perseorangan adalah individu atau orang yang membutuhkan barang dan jasa.

Untuk membantu pengguna dalam melaksanakan pengadaan barang, dapat dibentuk Panitia pengadaan. Lingkup tugas panitia yaitu melaksanakan seluruh proses pengadaan mulai dari penyusunan dokumen pengadaan, menyeleksi dan memilih para calon penyedia barang dan jasa, meminta penawaran dan mengevaluasi penawaran, mengusulkan calon penyedia barang dan jasa dan membantu pengguna dalam menyiapkan dokumen kontrak, atau sebagian dari tugas tersebut.

Penyedia barang dan jasa adalah pihak yang melaksanakan pemasokan atau mewujudkan barang atau melaksanakan pekerjaan atau melaksanakan jasa berdasarkan permintaan atau perintah resmi atau kontrak pekerjaan dari pihak pengguna, penyedia barang dan jasa dapat merupakan badan usaha, atau orang perseorangan.

Penyedia yang bergerak dalam bidang pemasokan barang disebut pemasok, sedang dalam bidang jasa pemborongan disebut pemborong atau kontraktor, dan bidang jasa konsultasi disebut konsultan.

Berdasarkan uraian tersebut, untuk pengadaan barang dan jasa yang pelaksanaannya dibantu oleh panitia pengadaan/pejabat pengadaan, maka proses pengadaan melibatkan tiga pihak yaitu pengguna, panitia, penyedia barang dan jasa.

f. Etika, Norma dan Prinsip Pengadaan Barang dan Jasa

Pengadaan barang dan jasa pada dasarnya melibatkan dua pihak yaitu pihak pengguna barang/jasa dan pihak penyedia barang/jasa tentunya dengan keinginan/kepentingan berbeda, bahkan dapat dikatakan bertentangan. Pihak pengguna barang/jasa menghendaki memperoleh barang dan jasa dengan harga semurah-murahnya, sedang pihak penyedia barang/jasa dalam menyediakan barang/jasa sesuai kepentingan pengguna barang/jasa ingin mendapatkan keuntungan yang setinggi-tingginya. Dua keinginan/kepentingan ini akan sulit dipertemukan kalau tidak ada saling pengertian dan kemauan untuk mencapai kesepakatan. Untuk itu perlu adanya etika dan norma yang harus disepakai dan dipatuhi bersama.

1) Etika pengadaan barang dan jasa

Etika adalah asas-asas akhlak/moral (Kamus Umum Bahasa Indonesia)⁸. Asas adalah dasar atau fondasi atau suatu kebenaran yang menjadi dasar atau tumpuan berfikir. Akhlak adalah watak, tabiat, budi pekerti, sedangkan moral adalah perbuatan baik-buruk. Etika dalam pengadaan barang dan jasa adalah perilaku yang baik dari semua pihak yang terlibat dalam proses pengadaan.⁹ Perilaku disini maksudnya adalah perilaku untuk saling menghormati terhadap tugas dan fungsi masing-masing pihak, bertindak secara professional, dan tidak saling mempengaruhi untuk maksud tercela atau untuk kepentingan/keuntungan pribadi dan/atau kelompok dengan merugikan pihak lain.

Etika pengadaan barang dan jasa sebagaimana diatur dalam Keppres Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pasal 5 butir a sampai dengan h, adalah sebagai berikut:

- a) Melaksanakan tugas secara tertib, disertai tanggung jawab untuk mencapai sasaran kelancaran dan ketepatan tercapainya tujuan pengadaan barang dan jasa.

⁸ Admin, Kamus Besar Bahasa Indonesia online, 24 Juli 2018, <https://kbbi.web.id/buku>, (02.30).

⁹ Fajar Prajitno, Pengantar Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam Modul Pengantar Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa di Indonesia, *Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa (LKPP)*, (November, 2013), hlm 28-29.

- b) Bekerja secara professional dan mandiri atas dasar kejujuran, serta menjaga kerahasiaan dokumen pengadaan barang dan jasa yang seharusnya dirahasiakan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam pengadaan barang dan jasa.
- c) Tidak saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung untuk mencegah dan menghindari terjadinya persaingan yang tidak sehat.
- d) Menerima dan bertanggung jawab atas segala keputusan yang ditetapkan sesuai dengan kesepakatan para pihak.
- e) Menghindari dan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan para pihak terkait, langsung maupun tidak langsung dalam proses pengadaan barang dan jasa (*conflict of interest*).
- f) Menghindari dan mencegah terjadinya pemborosan dan kebocoran keuangan Negara dalam pengadaan barang dan jasa.
- g) Menghindari dan mencegah penyalahgunaan wewenang (seperti kolusi) dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan Negara.
- h) Tidak menerima, tidak menawarkan atau tidak menjanjikan untuk memberi atau menerima hadiah, imbalan berupa apapun

kepada siapa pun yang diketahui atau patut diduga berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa.

Dari uraian diatas maka perbuatan yang tidak patut dilakukan dan sangat bertentangan dengan etika pengadaan adalah apabila salah satu pihak atau keduanya secara bersama-sama melakukan praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Pengadaan barang dan jasa dapat menjadi titik rawan terjadinya praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), oleh karena itu perlu adanya upaya untuk meningkatkan mutu pelaksanaan pengadaan barang dan jasa. Upaya tersebut diantaranya dapat dilakukan melalui penyempurnaan Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan pengadaan, meningkatkan profesionalisme para pelaku pengadaan, meningkatkan pengawasan serta penegakan hukum.

2) Norma pengadaan barang dan jasa

Agar tujuan pengadaan barang dan jasa dapat tercapai dengan baik, maka semua pihak yang terlibat dalam proses pengadaan harus mengikuti norma yang berlaku. Suatu norma baru ada apabila terdapat lebih dari satu orang, karena norma pada dasarnya mengatur tata cara bertingkah laku.

Sebagaimana norma lain yang berlaku, norma pengadaan barang dan jasa terdiri dari norma tidak tertulis dan norma tertulis. Norma tidak tertulis pada umumnya adalah norma yang bersifat ideal, sedangkan norma tertulis pada umumnya adalah norma yang

bersifat operasional. Norma ideal pengadaan barang dan jasa antara lain tersirat dalam pengertian tentang hakikat, filosofi, etika, profesionalisme dalam bidang pengadaan barang dan jasa. Adapun norma pengadaan barang dan jasa bersifat operasional pada umumnya telah dirumuskan dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yaitu berupa undang-undang, peraturan, pedoman, petunjuk, dan bentuk produk statute lainnya.

3) Prinsip pengadaan barang dan jasa.

Pengadaan barang dan jasa harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip pengadaan yang dipraktikkan secara nasional dan internasional, yaitu prinsip efisiensi, efektivitas, persaingan sehat, keterbukaan/transparansi, tidak diskriminasi, dan akuntabilitas.¹⁰ Hal ini sesuai dengan prinsip pada Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah sebagai berikut:¹¹

a) Efisien

Yang dimaksud dengan prinsip efisien berarti pengadaan barang dan jasa harus diusahakan dengan menggunakan biaya dan daya terbatas untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dan dapat dipertanggungjawabkan.

¹⁰ LKPP, Pengantar Pengadaan Barang dan Jasa di Indonesia, dalam Modul Pengantar Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Modul 1, (2010), hlm 11-12.

¹¹ R.I., Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, tentang “Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah”, Bagian 2, Pasal 6.

b) Efektif

Yang dimaksud dengan prinsip efektif bahwa dalam pengadaan barang dan jasa harus didasarkan pada kebutuhan yang telah ditetapkan (sasaran yang ingin dicapai) dan dapat memberikan manfaat yang tinggi dan sebenar-benarnya sesuai dengan sasaran dimaksud.

c) Persaingan sehat

Yang dimaksud dengan prinsip persaingan yang sehat dalam pengadaan barang dan jasa adalah diberinya kesempatan kepada semua penyedia barang dan jasa yang setara dan memenuhi persyaratan sesuai ketentuan untuk menawarkan barang dan jasanya berdasarkan etika dan norma pengadaan yang berlaku, dan tidak terjadi kecurangan dan praktik Korupsi, Kolusi, Nepotisme (KKN).

d) Terbuka (*Transparansi*)

Yang dimaksud dengan prinsip terbuka dalam pengadaan barang dan jasa adalah memberikan semua informasi dan ketentuan mengenai pengadaan barang dan jasa, termasuk syarat teknis administrasi pengadaan, metode evaluasi, hasil evaluasi, penetapan calon penyedia barang dan jasa, yang sifatnya terbuka kepada peserta penyedia barang dan jasa yang berminat, serta bagi masyarakat luas pada umumnya.

e) Adil / tidak *diskriminatif*

Yang dimaksud dengan adil/tidak *diskriminatif* dalam pengadaan barang dan jasa adalah pemberian perlakuan yang sama kepada semua calon penyedia barang dan jasa yang berminat mengikuti pengadaan barang dan jasa, dan tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu dengan cara dan/atau alasan apapun.

f) Akuntabilitas

Yang dimaksud dengan akuntabilitas dalam pengadaan barang dan jasa adalah adanya pertanggungjawaban pelaksanaan pengadaan barang dan jasa (laporan) kepada para pihak yang terkait dan masyarakat berdasarkan etika, norma, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam arti bahwa pengadaan barang dan jasa harus mencapai sasaran, baik fisik, maupun keuangannya serta manfaat atas pengadaan tersebut terhadap tugas umum pemerintahan dan/atau pelayanan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip serta ketentuan yang berlaku dalam pengadaan barang dan jasa.

g. Pengaturan Pengadaan Barang dan Jasa

Pengadaan barang/jasa pemerintah dilakukan dengan mengacu pada sejumlah peraturan dan kebijakan. Dasar hukum dan ketentuan/peraturan pengadaan barang/jasa dapat dikelompokkan menjadi dua bagian yaitu dasar

hukum utama dan dasar hukum terkait¹². Adapun penjabaran dari dasar hukum tersebut adalah sebagai berikut:

1. Dasar Hukum Utama

Dasar hukum utama yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah adalah:

- a) Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3956).
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4609). Sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4855).

¹² LKPP, Pengantar Pengadaan Barang dan Jasa di Indonesia dalam Modul Pelatihan Pengadaan Barang dan Jasa, Modul 1, (2010).

- e) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 106 Tahun 2007 tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/jasa Pemerintah.
- f) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

2. Dasar Hukum Terkait

Sedangkan dasar hukum yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah adalah sebagai berikut:

- a. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- b. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- c. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- d. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2000 tentang Jasa Konstruksi.
- e. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.
- f. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2000 tentang Usaha dan Peran Masyarakat Jasa Konstruksi.

- g. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2000 tentang Pembinaan Jasa Konstruksi.
- h. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 perubahan kedua atas keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Pendapatan dan Belanja Negara.

Peraturan tentang pengadaan barang dan jasa sampai saat ini masih berpatokan pada Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010, Perpres ini sudah empat kali mengalami perubahan. Beberapa perubahan Perpres 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa yaitu:

1. Perpres Nomor 35 Tahun 2011.
2. Perpres Nomor 70 Tahun 2012.
3. Perpres Nomor 172 Tahun 2014.
4. Perpres Nomor 4 Tahun 2015.

Sedangkan pada bulan Juli 2016 akan berlaku Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Itu semua tidak lepas dari akibat kebijakan perdagangan dunia yang semakin terbuka dan menuntut pelaku usaha dalam negeri untuk meningkatkan daya saingnya. Situasi ini juga mempengaruhi perubahan lingkungan strategis pengadaan barang/jasa pemerintah. Saat ini pengadaan barang/jasa pemerintah semakin didorong untuk memberikan *value for money* dengan tidak lagi mengejar barang/jasa dengan harga termurah.

Salah satu caranya adalah dengan membangun *government e-marketplace*. Disisi lain, kebutuhan sumber daya manusia sebagai pengelola pengadaan dan unit yang menangani pengadaan barang/jasa pemerintah secara professional semakin tidak terelakan. Pengelola pengadaan diharuskan memiliki kompetensi khusus dalam bidang pengadaan melalui pembentukan jabatan fungsional pengelola pengadaan barang/jasa. Mereka bekerja secara penuh waktu dalam sebuah unit kerja pengadaan barang jasa (UKPBJ) yang memiliki fungsi lengkap dan menyeluruh. Unit ini merupakan gabungan fungsi unit layanan pengadaan (ULP) serta layanan pengadaan secara elektronik (LPSE) dengan fungsi pendukung lainnya.

Selain itu, Ada beberapa hal dalam melaksanakan swakelola dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 ini, yaitu dalam swakelola tipe I dilakukan dengan ketentuan:

- 1) PA (Pengguna Anggaran)/KPA (Kuasa Pengguna Anggaran dapat menggunakan pegawai kementerian/lembaga/perangkat daerah lain dan/atau tenaga ahli.
- 2) Penggunaan tenaga ahli tidak boleh melebihi 50% (lima puluh persen) dari jumlah tim pelaksana.
- 3) Dalam hal dibutuhkan pengadaan barang/jasa melalui penyedia, dilaksanakan sesuai ketentuan dalam Peraturan Presiden ini.

Untuk pelaksanaan Swakelola tipe II dilakukan dengan ketentuan:

- 1) PA/KPA melakukan kesepakatan kerjasama dengan Kementrian/Lembaga/Perangkat daerah lain pelaksana Swakelola.
- 2) PPK menandatangani kontrak dengan Ketua Tim pelaksana Swakelola sesuai dengan kesepakatan kerjasama.

Adapun pelaksana Swakelola tipe III menurut Perpres ini dilakukan berdasarkan Kontrak PPK (pejabat pembuat komitmen) dengan pimpinan organisasi masyarakat. Dan unruk pelaksanaan Swakelola tipe IV dilakukan berdasarkan Kontrak PPK dengan pimpinan kelompok masyarakat. Untuk hal pembayaran Swakelola dilakukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.¹³

Tender menurut Perpres ini pelaksanaan pemilihan melalui tender/seleksi meliputi:

- a) Pelaksanaan kualifikasi.
- b) Pengumuman dan/atau undangan.
- c) Pendaftaran dan pengambilan dokumen pemilihan.
- d) Pemberian Penjelasan.
- e) Penyampaian dokumen penawaran.
- f) Evaluasi dokumen penawaran.
- g) Penetapan dan pengumuman pemenang.
- h) Sanggah.

¹³ R.I., Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, Pasal 48.

Selain ketentuan sebagaimana dimaksud untuk pelaksanaan pemilihan pekerjaan konstruksi ditambahkan tahapan sanggah banding.¹⁴ Pelaksanaan pemilihan sebagaimana dimaksud untuk seleksi jasa konstruksi dilakukan kalrifikasi dan negosiasi terhadap penawaran teknis dan biaya setelah masa sanggah selesai.

Adapun pemilihan melalui tender cepat dilakukan dengan ketentuan:

- a. Peserta telah terqualifikasi dalam system informasi kinerja penyedia.
- b. Peserta hanya memasukkan penawaran harga.
- c. Evaluasi penawaran harga dilakukan melalui aplikasi.
- d. Penetapan pemenang berdasarkan penawaran terendah.

Untuk pengadaan langsung dilakukan:

- a. Pembelian/pembayaran langsung kepada penyedia, untuk pengadaan barang/jasa lainnya yang menggunakan bukti pembelian atau kuitansi.
- b. Permintaan penawaran yang disertai dengan klarifikasi serta negosiasi teknis dan harga kepada pelaku usaha.

¹⁴ R.I., Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2016 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Pasal 50 ayat 2.

Pemilihan dapat dilakukan setelah RUP diumumkan. Perpres ini juga menegaskan pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan di luar negeri berpedoman pada ketentuan dalam Perpres ini. Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud tidak dapat dilaksanakan, pelaksanaan pengadaan barang/jasa menyesuaikan dengan ketentuan-ketentuan pengadaan barang/jasa di negara setempat.

Pengaturan baru meliputi: tujuan pengadaan, pekerjaan terintegrasi, perencanaan pengadaan, swakelola dengan organisasi kemasyarakatan, *repeat order*, *E-reverse auction*, pengecualian, penelitian, *E-marketplace*, dan layanan penyelesaian sengketa. Perubahan beberapa istilah meliputi : ULP menjadi UKPBJ, lelang menjadi tender, pokja ULP menjadi pokja pemilihan, sistem gugur menjadi harga terendah, Kementrian/Lembaga/Perangkat Daerah/Institusi (K/L/D/I) menjadi Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah (K/L/PD). Dokumen pengadaan menjadi dokumen pemilihan, panitia penerima hasil pekerjaan menjadi panitia pemeriksa hasil pekerjaan (PPHP) dan pejabat penerima hasil pekerjaan menjadi pejabat pemeriksa hasil pekerjaan (PjPHP).

h. Prinsip *Good Government* dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik

Dikutip dari Tangkilisan (2005:115) menyebutkan bahwa ada susunan sembilan pokok karakteristik *Good Government* yaitu:

1) Partisipasi (*Participation*)

Setiap warga Negara mempunyai suara dalam formulasi keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2) Penerapan Hukum (*Fairness*)

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.

3) Transparansi (*Transparency*)

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

4) Responsivitas (*Responsiveness*)

Lembaga-lembaga dan proses-proses kelembagaan harus mencoba untuk melayani setiap individu atau kelompok yang berkepentingan (*stakeholders*)

5) Orientasi (*Consensus Orientation*)

Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

6) Keadilan (*Equity*)

Semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

7) Efektivitas (*Effectiveness*)

Proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan sumber yang tersedia.

8) Akuntabilitas (*Accountability*)

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholder. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan atau eksternal organisasi.

9) Strategi Visi (*Strategic Vision*)

Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.¹⁵

Prinsip-prinsip di atas adalah merupakan suatu karakteristik yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan *good governance* yang berkaitan dengan Kontrol dan pengendalian, yakni pengendalian suatu pemerintahan yang baik agar terwujud tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih.

Lebih lanjut dalam penyelenggaraan pemerintah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih, maka dalam pelaksanaannya dikenal

¹⁵ Tangkilisan, Hessel Nogi S, 2005, Manajemen Publik, Jakarta: Grassindo, hlm. 115.

pula mengenai Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Sebagaimana *H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt* mengatakan “Organ-organ Pemerintahan yang menerima wewenang untuk melakukan tindakan tertentu menjalankan tindakannya tidak hanya terikat pada peraturan perundang-undangan; hukum tertulis, di samping itu organ-organ pemerintah harus memperhatikan hukum tidak tertulis, yaitu asas-asas umum pemerintahan yang baik.”¹⁶

B. Makna dan Pengertian Kontrak dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Kontrak adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih dimana masing-masing pihak yang ada di dalamnya dituntut untuk melakukan satu prestasi atau lebih. Dalam pengertian demikian kontrak merupakan perjanjian. Yang merupakan perjanjian yang berbentuk tertulis.¹⁷

Dalam *Black's Law Dictionary* kontrak disebutkan: *An agreement between two or more persons which creates an obligation to do or not to do a peculiar thing*”.¹⁸

Dengan demikian, dalam kontrak terkandung unsur-unsur: pihak-pihak yang berkompeten, pokok yang disetujui, pertimbangan hukum, persetujuan timbal balik. Ciri kontrak yang utama adalah dia merupakan satu tulisan yang memuat persetujuan dari para pihak, lengkap dengan syarat-syarat, serta yang berfungsi sebagai alat bukti tentang adanya kewajiban. Unsur-unsur kontrak

¹⁶ Ridwan.HR. *Op.cit*, hlm.235.

¹⁷ Hikmahanto Juwana, Teknik pembuatan dan penelaahan kontrak bisnis, (Jakarta: Pascasarjana FH-UI), hlm.1.

¹⁸ Adrian Sutedi, *Op.cit*. hlm.23.

seperti yang dirinci di atas secara tegas memberikan gambaran yang membedakan antara kontrak dengan pernyataan sepihak. Jadi, secara singkat dapat dikatakan bahwa kontrak adalah persetujuan yang dibuat secara tertulis yang melahirkan hak dan kewajiban para pihak yang membuat kontrak.

Sedangkan Pengertian kontrak yang terdapat dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 tentang perubahan keempat atas peraturan presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam pasal 1 ayat 22 menyebutkan “Kontrak Pengadaan Barang/Jasa yang selanjutnya disebut Kontrak adalah perjanjian tertulis antara PPK (Pejabat Pembuat Komitmen) dengan Penyedia Barang/Jasa atau pelaksana Swakelola.¹⁹

¹⁹ R.I. Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Pasal 1, ayat 22.

